

Novena Sesión

MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION
DE JUSTICIA*

Doctor Enrique Low Murtra

Ministro de Justicia

Doctor Jaime Giraldo

Magistrado Corte Suprema de Justicia

Doctor Rodolfo García

Presidente Tribunal Disciplinario

Doctor Fernando Navas

Procurador Delegado para el Ministerio Público - Procuraduría General de la Nación

Doctor Jorge Acevedo

Director Instituto SER de Investigaciones

* Los textos de esta sesión son transcripción de presentaciones orales.

INTERVENCIÓN DEL DOCTOR ENRIQUE LOW MURTRA*
MINISTRO DE JUSTICIA

Más que venir a dogmatizar sobre un tema tan complejo como es el tema del problema judicial colombiano, mi ánimo en esta oportunidad, como lo será todo el tiempo que tenga la responsabilidad que en forma tan generosa me ha otorgado el señor Presidente Barco, es escuchar y absolver inquietudes y puntos de vista.

Voy a dar unas ideas sobre lo que considero es el problema de la justicia, y sobre lo que pueden ser sus soluciones fundamentales. Si tratamos de simplificar en unos pocos puntos lo que es realmente el drama de la justicia en Colombia, podríamos enumerar seis problemas fundamentales:

El primero es el de la pobreza; la justicia, hemos sentido todos los colombianos, ha sido un poco rezagada en el campo de los recursos financieros que necesita y los problemas de la justicia en esta materia son difíciles y conocidos.

El segundo gran problema es de la congestión de los despachos judiciales. Para mirarlo en unas cifras breves que toman algunos de los lineamientos más graves de los procesos, se tiene por ejemplo lo siguiente: en la rama penal, cálculos realizados a partir de datos existentes sobre movimientos de negocios de los inventarios realizados desde 1980 hasta 1985, permiten establecer que anualmente los juzgados con competencia en el área penal han venido incrementando su existencia en aproximadamente 110 000 procesos, y teniendo en cuenta que la existencia inicial para 1986 fue de 1 722 204 negocios, y que el año de 1985 finalizó con 394 130 negocios, permiten afirmar que se tardaría más de cinco años para poner al día los procesos actualmente existentes, siempre y cuando en este período no ingresaran nuevos procesos al sistema, y en tales condiciones el sistema penal está imposibilitado para administrar una pronta y cumplida justicia con el consiguiente deterioro de las instituciones democráticas del país. En el área civil se manifiesta igualmente esta tendencia acumulativa en la cantidad de

procesos existentes, su incremento según las cifras analizadas equivale a 76 784 procesos anuales y dado que la existencia final de procesos civiles en 1985 fue de 1 305 743 negocios y que solamente 233 000 pudieron ser evacuados de los despachos judiciales, estos juzgados con competencia en lo civil, que son 1 627, tardarían más de cinco años en ponerse al día, también sin considerar el ingreso de nuevos procesos. En materia laboral la situación ha sido mucho más caótica que en el área penal y civil, ya que el proceso de industrialización y los conflictos obrero-patronales tan frecuentes, han crecido debido a la misma situación socio-económica que atraviesa el país, al propio tiempo que el número de juzgados existentes en la materia es precario, el proceso acumulativo de los negocios hace también imposible poder actualizar las condiciones de la justicia laboral sin esperar un tiempo demasiado largo y sin que en ese tiempo entraran nuevos procesos. De manera que no sólo es un problema grave el pasivo que recibe la justicia en términos de los procesos atrasados, sino también es un problema acumulativo creciente; no quiero mencionar la rama de lo contencioso administrativo, que me es tan querida y familiar, porque en esta rama también hay unos graves problemas; ya es muy difícil obtener sentencia pronta y cumplida en los tribunales de lo contencioso administrativo con la congestión que se ha producido a raíz de las nuevas competencias que le entregó a esos tribunales el Código de lo Contencioso Administrativo de 1984 y qué decir del Consejo de Estado que está sumamente atareado con los procesos electorales y paralizado en muchísimas de las otras acciones que tiene que despachar este importante cuerpo de la justicia colombiana.

El tercer problema, es el de la confianza que es tal vez el más difícil que tiene que afrontar la justicia hoy en día e inclusive tal vez el más alarmante, porque los colombianos estamos hasta cierto punto, acostumbrados a oír de la congestión de los despachos judiciales y lo vivimos diariamente. Cuando nos dicen que los colombianos no creen en la justicia, empieza a temblar la misma solidez de nuestras instituciones jurídicas y de nuestro sistema democrático. No puede haber un país sin estabilidad en la justicia, que pueda mantenerse con un sistema democrático estable. Y allí es donde está uno de los puntos en que el país necesita que se trabaje con mucha fuerza y vigor: recuperarle a Colombia la confianza en sus jueces.

En una encuesta que realizaron Rodrigo Lozada y Napoleón Franco y Cía. en noviembre de 1985, se hicieron algunas preguntas como las siguientes:

¿Cree usted que algunos jueces en Colombia se dejan comprar? El porcentaje de respuesta afirmativa es altísimo: 88%. Si la persona respondió afirmativamente

en la pregunta anterior de cada diez jueces, ¿cuántos cree usted que se dejan comprar? 5.5%. Qué cree usted, ¿en Colombia los jueces generalmente aplican la ley igual a todos los colombianos? No: 85.4%. Sí: 11%. No saben qué responder: 3.1%. ¿Qué tanto confía usted en la justicia en Colombia? La respuesta positiva fue apenas el 4.7%.

Creo que no es cierto que nuestros jueces sean venales; habrá algunos que lo son, pero el problema es, no lo que son, sino lo que la gente cree que son; y el problema de la confianza en la justicia es que la gente empiece a recuperar la confianza y la fe en las instituciones fundamentales de la tercera rama del poder público que es la justicia. La razón por la cual si uno explora e indaga en el problema de que no se cree en la justicia, es porque en la práctica los procesos son demorados, los procesos son muy ineficientes, la administración de justicia es sumamente deficiente en Colombia; esa ineficiencia genera desconfianza y esa desconfianza derrumba en esencia las instituciones democráticas de nuestro querido país.

El cuarto problema que quiero destacar, muy ligado a éste y que empieza a afectarnos sustancialmente, es el problema de la impunidad. Desde luego va ligado de manera muy cercana al problema reciente, a los problemas ya enunciadados, pero en el campo del derecho penal, de la criminalidad, se nos está dando un fenómeno que debemos reconocer con humildad, nos preocupa de manera sustancial al Presidente de la República y al Ministro de Justicia y que preocupa de manera neurálgica a todo el país y es la impunidad. Hemos vivido en días recientes, en forma preocupante y agobiante, informaciones continuas de homicidios que cubren realmente todos los partidos políticos, todas las ideologías, todas las creencias, y el resultado que deja una especie de honda preocupación nacional es la impunidad. Si el país no sabe, no tiene la certeza de que sus delitos se sancionan, de quien comete un delito se le sanciona como lo manda la ley, el resultado, que no se puede aceptar, porque derrumba fundamentalmente las instituciones de nuestro país, es la reacción por medios de autodefensa, la auto aplicación de la sanción, lo que está prohibido en el Código Penal por el Artículo 183 de esa obra importante. De manera que hay que acabar con la impunidad, porque sigue siendo el flagelo fundamental de la justicia, no podremos volver al orden esencial en nuestras prácticas, en nuestra vida cotidiana.

El quinto problema, que se liga a los anteriores, es el del anacronismo de nuestra justicia. Estamos todavía administrando justicia con los métodos que se utilizaban en 1931, esencialmente con el Código Judicial que yo estudié cuando estaba en las aulas universitarias. Y si miramos las diferencias esenciales entre los procedimientos prácticos del Código Judicial en que hablaba de la famosa sentencia del

Pregón y Remate y cosas análogas, con lo que hoy existe, a pesar de las modificaciones del Nuevo Código de Procedimiento Civil y el Nuevo Código de Procedimiento Penal encontramos siempre que la praxis judicial no ha avanzado mucho, que seguimos un poco trabajando día a día como trabajamos en 1931, con la diferencia que en 1931 en el Consejo de Estado un magistrado del Consejo podía destinarle un mes completo a dos sentencias, y hoy tiene que destinarle un día a cincuenta y de allí hacia abajo con los nuevos elementos de trámite en volúmenes muchísimo más grandes. La situación de anacronismos en los procesos judiciales es algo preocupante.

Finalmente, yo sostengo que la mayor parte de nuestros jueces son jueces honestos y cumplidores, a pesar de esas duras relaciones de la encuesta pública. Hay algunos que demeritan la justicia, pero la majestad de la justicia en general está en manos de personas honestas y valientes. Sin embargo los sistemas complejos, en anacronismo, la falta de medios, la imposibilidad de mantener bien los expedientes, permite muchas veces que no haya suficiente seguridad en la justicia, algo que llamaría yo *el expediente que se pierde* porque hay demasiados expedientes. Esa situación, no es poco frecuente a pesar de los esfuerzos muy loables del personal auxiliar de la justicia. Pero desde luego uno de los puntos que debemos destacar en nuestro análisis de la justicia es el problema de la inseguridad en algunos de los trámites judiciales. No hay que mirar las cosas con sentido negativo, más cuando se adquiere la responsabilidad de servirle al país; cuando se asume una responsabilidad de esta naturaleza, lo fundamental es mirar las cosas hacia adelante, en busca de soluciones y tengo fe que trabajando unidos Gobierno, jueces de la República en todas las escalas y desde luego la más alta de ella la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Disciplinario, el Consejo de Estado que fue mi casa por tantos años, podremos tener una solución positiva a los problemas. Y no es difícil porque ya el Congreso de la República, solidario también con esta importante causa nacional, ha dicho que es necesario hacer un cambio radical en lo que es la parte de gestión de la administración de justicia y para eso le ha otorgado facultades al Gobierno. Nuestro deseo es utilizar esas facultades con un concierto de opiniones, que para mí es muy importante, y para el Gobierno entero.

Voy a dar algunas líneas, sin perjuicio de que sea necesario ampliar este espectro de posibilidades en muchísimos otros casos donde la justicia tiene horizontes fundamentales de acción: uno, es necesario ampliar los recursos financieros del sector judicial, mucho de lo que nos ha entrabado en este período es esencialmente por cuellos de botella en recursos presupuestales. Yo sé que el Gobierno, el Presidente de la República así me lo ha expresado desde un comienzo, tiene una clara voluntad política para dedicarle a la justicia prioridad fundamental en toda

su acción de gobierno, y una prueba de ello es que se estableció dentro del Plan de Desarrollo Económico y Social, el capítulo dedicado a la justicia y ese capítulo será pie fundamental para obtener del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Hacienda apoyo suficiente y necesario para obtener los recursos; es un poco servir de puente entre los jueces y el Ministerio de Hacienda.

En segundo lugar, hay una cantidad de cosas que no implican propiamente los recursos financieros. Es incuestionable que hay un fenómeno de la geografía judicial: se encuentran de golpe ciudades que tienen un buen número de juzgados frente a una población de 300 ó 400 mil habitantes y otra población por decir algo Fontibón, donde hay un juzgado, o Bosa y Soacha, esos nuevos desarrollos urbanos que se han producido y es necesario por ello entrar a analizar los fenómenos de la geografía judicial para crear cargos donde sea indispensable. No creo que sean muchos, porque el número de jueces se ha estancado pero puede haber algunos casos donde sea posible eliminar la presencia de algunos juzgados o de algunos funcionarios en la rama jurisdiccional. El otro elemento, ya no ligado a la cuestión presupuestal simplemente, es la creación de nuevos juzgados, porque si fuéramos a resolver el problema creando juzgados habría que multiplicar por tres los que hoy existen y eso ni lo resiste el presupuesto, ni lo resiste la logística de los recursos paralelos, ni es fácil de administrar, ni sería operativo. Entonces se hace necesario crear unas ideas nuevas, y por eso celebro se haya reunido este foro de tecnología, porque aquí podremos entrar a utilizar elementos fundamentales de modernización de la justicia.

La modernización de la justicia puede tener facetas: la primera se refiere a la introducción de la informática en los procesos judiciales. Ya se han hecho experimentos y estudios, y lo que yo voy a hacer, no es sino continuar una tarea que se viene realizando en esta materia desde el 7 de agosto de 1986 y aún desde antes, con el fin de poner a tono con el siglo XX los juzgados y los tribunales. Es muy simple y se mantiene el sacrosanto derecho a la defensa, que es algo que no podrá vulnerarse en el diseño de los nuevos procedimientos administrativos, pero que se puede agilizar sustancialmente, si se introduce la informática. Cosas tan importantes como el control de los expedientes en asuntos tan elementales como el reparto. La Procuraduría debería tener control sobre los elementos de manejo de reparto en la producción de asuntos de sustanciación; desde luego, el análisis de la sentencia es del juez y es del juez en el ámbito muy fundamental de la técnica jurídica del análisis de los hechos y de la norma legal para la aplicación del silogismo jurídico. Ese no podría salirse de unos parámetros fundamentales de análisis técnico-jurídico, aunque sí sería recomendable, y lo digo muy en relación

con experiencias personales cuando estuve en el Consejo de Estado, que los jueces fuéramos más parcos en los dictámenes de nuestras sentencias.

Pero eso es una cuestión que ya está en el criterio de cada juez y desde luego el Ministro de Justicia, no podría en modo alguno interferir contra esa soberanía absoluta y plena, esa autonomía absoluta y plena del poder judicial.

Lo segundo en el plano de la modernización se refiere a la *desjudicialización* —como lo han llamado nuestros amigos del Instituto SER— de los elementos de los juzgados. Hay mucha parte de la jurisdicción voluntaria que no se justifica que esté en los juzgados: los matrimonios civiles, por ejemplo. Sería muy sencillo quitarle ese trabajo a los jueces, para que ellos sean esencialmente eso, jueces en la contención, en el llamado litigio contencioso. Y son numerosos los casos en el Código Civil o en el Código de Comercio; las sucesiones por ejemplo, pueden hacerse ante notario, la cuestión de reconocimientos de muchos aspectos del derecho de familia también puede pasar a los notarios.

La tercera línea sería la de establecer la posibilidad de arreglar muchas contenciones pequeñas, fuera de la jurisdicción, ya no estrictamente lo de jurisdicción voluntaria, sino también lo de jurisdicción contenciosa de pequeña cuantía, donde se permita realizar una transacción previa en asuntos pequeños frente a un funcionario administrativo que le sirva de árbitro o de negociador de esa pequeña contienda, para que lleguen tantos asuntos minuciosos a cada una de las contencias judiciales. En el campo criminal, me decían mis amigos del Ministerio Público que estaban un poco insatisfechos por el nuevo Código de Procedimiento Penal, que le quitó la policía judicial a la Procuraduría General de la Nación, pero hecho esto, lo que sí debemos hacer es la creación de un cuerpo técnico importante de apoyo a la investigación criminal. Esto para mí tiene una gran prioridad, frente a la angustiosa situación que afrontan los juzgados de instrucción criminal que no encuentran fácilmente respuesta a sus interrogantes esenciales, que es la identificación del autor del delito, sobre todo en los delitos más cuantiosos y más importantes; creo que en este campo es mucho lo que se puede hacer para modernizar la justicia.

Hay otras cosas que se pueden hacer y para las cuales el Gobierno seguirá trabajando. Mi idea esencial es abrir las puertas del Ministerio de Justicia a ese diálogo que es esencialísimo para encontrarle una solución eficaz a los problemas de la justicia, desde luego con el máximo respeto y acatamiento a la autonomía que le es propia y que trataremos de fortalecer en el campo de la rama jurisdiccional del poder público.